

## **Sistema deliberativo e a legitimidade da representação em conselhos de política**

Eleonora Schettini Martins Cunha (Universidade Federal de Minas Gerais) –  
eleonora.ufmg@gmail.com

Debora Resende de Almeida (Universidade de Brasília) –  
deborarezende.almeida@gmail.com

Área: Participación, representación y actores sociales

Trabalho preparado para apresentação no VII Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Bogotá, 25 a 27 de setembro de 2013.

## **Resumo**

### **Sistema deliberativo e a legitimidade da representação em conselhos de política<sup>1</sup>**

Os canais de mediação entre Estado e sociedade civil que emergiram no processo de redemocratização do Brasil, associados ao processo de descentralização promovido na década de 1990, possibilitaram o surgimento de diferentes iniciativas que incluem a participação de cidadãos na coprodução de políticas públicas no nível local. Dentre essas inovações encontram-se os conselhos de políticas públicas de nível municipal – espaços deliberativos sobre políticas públicas cuja composição envolve representantes do governo e da sociedade civil. Essa dinâmica de participação gerou uma dinâmica associada – a da representação da sociedade civil. Estudos têm apontado a importância da interação entre representantes e representados, bem como têm destacado os conflitos que emergem sobre quem fala por quem, com que autoridade e qual a relação mais adequada entre representantes e seus constituintes. Este artigo se insere neste debate, apresentando resultados de pesquisa realizada com conselhos de assistência social de alguns municípios brasileiros, de modo a conhecer a percepção de conselheiros acerca da sua representatividade e sua construção. Também procura apresentar uma abordagem que se insere no campo da teoria democrática deliberativa – a ideia de sistema deliberativo como perspectiva analítica que pode contribuir para pensar a representação de uma forma mais ampla e plural.

---

<sup>1</sup> Este artigo apresenta resultados parciais de pesquisas financiadas pela Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG), pela Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (PRPq / UFMG), e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) por meio do Programa de Iniciação Científica (PROIC/UnB), a quem manifestamos nossos agradecimentos.

## Introdução

As inovações democráticas que possibilitam a interação entre governo e sociedade, introduzidas no cenário político e institucional brasileiro nos últimos vinte anos, têm sido analisadas a partir de diferentes perspectivas e observando aspectos os mais diversos. Dentre essas análises, destacam-se aquelas que verificam a relação entre participação e democratização do processo decisório, o tipo de inclusão de grupos e indivíduos, os elementos deliberativos contidos nestas instituições e os efeitos distributivos na oferta e produção de bens e serviços públicos (Dagnino, 2002; Avritzer e Navarro, 2003; Cunha, 2010; Almeida e Cunha, 2011; Pires e Cambraia, 2010). De modo geral, a expectativa gerada com a criação dessas arenas era de que novos públicos, novos interesses e novos discursos teriam espaço de expressão, o que contribuiria para conferir maior legitimidade ao processo de formulação e fiscalização de políticas públicas.

A dinâmica de funcionamento de muitas dessas arenas têm apontado para a representação gerada a partir da participação, na medida em que se constata que alguns atores sociais estão falando, agindo e julgando em nome de diferentes públicos, apesar de não diretamente autorizados pelo seu conjunto. Este contexto tem desvelado os limites da representação eleitoral, no que tange à expressão das múltiplas dimensões da soberania dos indivíduos e do atendimento justo das distintas demandas sociais, encontrando ressonância em estudiosos que vem repensando a representação e seu papel no aperfeiçoamento da democracia. Esse movimento gera novos olhares sobre a teoria da representação, cujo conceito está diretamente atrelado à noção moderna de consentimento, que não encontra respaldo no experimentalismo participativo / representativo da sociedade civil. Quais seriam, então, os fundamentos de legitimidade da representação societal? O que a experiência deste tipo de representação pode contribuir para a reformulação do conceito de representação?

Tendo essas questões como fio condutor e buscando contribuir com este debate, este artigo apresenta, inicialmente, um panorama geral sobre os critérios de legitimidade aventados pela literatura, seguido de reflexões acerca da ideia de sistema deliberativo (Parkinson, 2003; Hendriks, 2006; Goodin, 2008), que consideramos um campo frutífero de análise da legitimidade da sociedade civil. Isto porque desloca o foco dos indivíduos e sua atuação específica – como agentes que falam em nome de alguém ou de algum interesse –, para se concentrar na dinâmica de representação. Importam, nesse enfoque, os diferentes pontos de vista manifestados por meio de discursos, defendidos por públicos diversos e construídos pela interação de distintos atores e arenas. Considerando a peculiaridade da “participação” institucionalizada no Brasil, que conecta Estado e sociedade na produção de políticas públicas, argumentamos que a legitimidade desse processo só pode ser avaliada se contrastada com o contexto mais amplo de interação entre representantes eleitos, não eleitos, participantes e sociedade em geral.

Em seguida, apresentamos alguns dados do estudo de uma das instituições mais difundidas no arranjo participativo brasileiro – os conselhos de políticas públicas (especificamente da área de assistência social) – que objetiva demonstrar como a inserção dos públicos se dá em diferentes momentos e instâncias de participação e de deliberação, uma vez que eles integram sistemas nacionais complexos, com diferentes arenas de participação e deliberação (Cunha, 2009; Hendriks, 2006). Entender esse sistema deliberativo é fundamental para analisar as formas como ocorrem o entrecruzamento e a conexão entre distintos arenas e atores, de modo a democratizar o

processo de deliberação de políticas públicas. Também apresentamos alguns resultados de pesquisas nos conselhos de assistência social que buscam apreender a percepção dos conselheiros a respeito de sua representatividade e da articulação com outros atores e espaços discursivos, por meio do exercício da prestação de contas com relação às organizações que representam e ao público em geral. Considerando as possibilidades de interação dos conselhos com outras arenas deliberativas dos seus respectivos sistemas, apontamos algumas questões exploratórias que podem orientar o debate futuro sobre representação.

### **Representação da sociedade civil: qual legitimidade?**

A literatura que trata do papel da participação da sociedade civil na remodelação das instituições representativas e na recuperação de uma noção de democracia como um fim em si mesma apresenta ênfases, focos e análises distintas. Participacionistas e deliberacionistas (re)significam o ideal de racionalidade; a atividade de representação política; a maneira de lidar com a intensidade das preferências e da representação encarnar a defesa da universalidade (Pateman, 1992; Habermas, 2003; Gutmann e Thompson, 2004). Essas agendas de pesquisa estão fortemente atreladas à ideia de presença direta e deliberação face-a-face. Por um lado, a perspectiva participacionista vem sendo superada pela sua dificuldade de propor alternativas para a relação entre participação e representação e para o problema da exclusão dos indivíduos (Plotke, 1997). Por outro lado, a teoria deliberativa oferece respostas para a conexão entre participação e complexidade da administração estatal, a partir da aposta na qualidade discursiva e de formação autônoma das preferências, mas não explica por que aqueles que não participam de um processo deliberativo deveriam considerá-lo legítimo (Parkinson, 2003). Lembrando que nem todas as pessoas atingidas de alguma maneira pelas decisões ou discursos proferidos pelos representantes podem ou têm a oportunidade de dar seu assentimento, na qualidade de agentes que autorizam ou que participam dos discursos racionais (Habermas, 2003, I). Diante dessa constatação da exclusão de alguns indivíduos, seja do processo participativo/deliberativo, seja da oportunidade de autorizar agentes da sociedade civil a falar em seu nome, a teoria política recente questiona sobre os fundamentos da legitimidade democrática desta representação.

A literatura que repensa a representação política à luz desse novo contexto aponta que não se pode fugir da natureza dual da representação que envolve relação entre ambas as partes – representante e representado (Young, 2000; Almeida, 2013). Para os teóricos da representação nas esferas do Estado, a legitimidade dos representantes está dada na expressão livre e igualitária da vontade dos indivíduos na fundamentação do poder. A autorização eleitoral permite ainda a relação entre as partes, ao possibilitar a avaliação das decisões de um governo em momentos institucionalizados de controle – avaliação prospectiva e retrospectiva realizada a partir do voto. Na ausência da igualdade matemática entre os indivíduos, os teóricos contemporâneos têm o grande desafio de lidar com o problema da exclusão, face à desigualdade material, cultural e política que impede a manifestação autônoma dos indivíduos. Não obstante a ausência do procedimento de tipo eleitoral, a questão que orienta o debate é se seria possível sugerir processos de autorização menos formais e mais permanentes e manter a interlocução entre representante e representado.

A complexidade do fenômeno responde pela pluralidade de respostas encontradas na literatura dos últimos anos. No campo da complementaridade entre representação descritiva e eleitoral, Young (2000) defende ao lado da representação de

interesses, a noção de representação de opiniões e perspectivas que expressam o ponto de vista de grupos decorrentes da posição social que ocupam. Essa noção permite a defesa da representação descritiva, pois atrela a representatividade à existência de determinadas características e experiências compartilhadas e não à defesa de um interesse específico. A noção de perspectivas possibilita a defesa da representação da sociedade civil ao tirar o foco da representação como sinônimo de “falar em nome de interesses de outros” e focar nos processos que visam promover pontos que dão partida à discussão.

Outros argumentos a favor de formas diferenciadas de inclusão e representação apontam para a legitimidade de associações que defendem ideias e discursos a partir da identificação com a situação vivida por outros indivíduos (Avritzer, 2007; Dryzek e Niemeyer, 2008)<sup>2</sup>. O que as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e indivíduos estão representando é um discurso sobre direitos ou temas e afinidades, não um conjunto específico de pessoas. Na medida em que uma ampla gama de discursos se faz representada, os sujeitos ver-se-iam contemplados, inclusive em seus dilemas e tensões, tirando o peso da legitimidade deliberativa que pressupõe que todos devem estar envolvidos (Mendonça, 2010). Na mesma direção, Saward (2008) sustenta que é preciso focar mais na dinâmica do que nas formas de representação, destacando a contingência e contestabilidade de todas as suas formas. A representação pode ser conceituada em termos de reivindicações / demandas representativas por uma variedade de atores políticos, ao invés de vê-la como o resultado alcançado, ou potencialmente alcançável a partir das eleições.

Essas alternativas à legitimidade da representação da sociedade civil apresentam críticas ao modelo representativo consolidado nos últimos dois séculos que aposta na expressão da pluralidade no momento eleitoral ou na livre manifestação e organização de grupos de interesse, com foco no modelo econômico e autointeressado de cidadão. A necessidade de direcionar a atenção à pluralidade não expressa por estas vias de representação está baseada seja numa concepção da política como espaço de construção e transformação das preferências, seja na constatação das desigualdades culturais e materiais que impedem a manifestação autônoma dos indivíduos. Esse debate sobre os problemas da inclusão política é frutífero e controverso. Como se destacou acima, o que está em jogo são ideias consolidadas sobre a igualdade política e sobre a legitimidade do poder, baseada na autorização dos governados. Além disso, ao mesmo tempo em que essas experiências tentam avançar em relação à consideração igual da diversidade, elas colocam problemas para a inclusão política, na medida em que o acesso aos mecanismos de influência da sociedade civil também é desigual.

A partir de um ponto de vista muito realista de que a igualdade e a diversidade são desejáveis e devem ser buscadas, mas não é possível viabilizá-las em todos os espaços e momentos de deliberação da política pública, a questão seria saber como criar mecanismos que conectam estes momentos representativos com dinâmicas de participação e debate público. É preciso lembrar que a literatura sobre representação da sociedade civil cobre uma ampla gama de experiências, desde as mais informais até as formalizadas, como é o caso das instituições participativas no Brasil. Pensar estas

---

<sup>2</sup> Avritzer e Dryzek se diferenciam no que diz respeito à ênfase na afinidade adquirida na experiência participativa e nos discursos produzidos na esfera pública, respectivamente. Para Avritzer, esta posição de Dryzek opera uma separação entre pessoas e discursos, ao passo que, na prática, discursos são potencialmente constitutivos de identidades e ferramentas que as pessoas reflexivas utilizam para atingir seus objetivos (Avritzer, 2007). A representação na sociedade civil, muitas vezes, incorpora temas e interesses específicos de pessoas e grupos. Todavia, os dois autores destacam o caminho da identificação do representante com as demandas do representado.

diferenças é vital para se avaliar a legitimidade da atividade representativa, já que envolvem distintas expectativas a respeito do papel dos atores dentro do contexto de formulação de políticas públicas e dos tipos de processos autorizativos e de prestação de contas.

Sendo assim, neste trabalho propomos discutir as especificidades das inovações institucionais formais brasileiras, como os conselhos, procurando avaliar em que medida mantêm o relacionamento entre representantes e representados e quais são seus principais limites e potencialidades para lidar com a pluralidade. Em primeiro lugar, é preciso destacar que essas experiências não prescindem de autorização, mesmo que esta ocorra entre um público restrito. Esses mecanismos de representação de atores coletivos apresentam uma forma específica de autorização e seleção, semelhante às eleições. Nesses casos há uma legitimação derivada na medida em que o Estado e a sociedade reconhecem estes atores como interlocutores válidos. Em relação à sociedade, os representantes têm um grupo de origem, que pode incluir ou não todas as associações ligadas ao tema ou mesmo não estar organizado em associações. Tendo em vista a aposta normativa pela inclusão da pluralidade e diversidade, deve-se avaliar se a forma de escolha dos representantes, permite o envolvimento de um conjunto amplo da população e a diversidade de perspectivas e de associações diretamente relacionadas ao tema ou à política pública (Almeida, 2011; Lüchmann, 2008). Sendo assim, a representatividade também está diretamente relacionada à forma como os espaços são constituídos.

Em segundo lugar, apesar de prescindir de uma autorização de todos, a noção de controle democrático continua central para a representação democrática. Defendemos que o fato de a sociedade não arbitrar sobre a seleção do representante não significa que ela não possa julgar as atividades realizadas pela sociedade civil presente nos conselhos, tanto em relação à representação de seus interesses, valores e perspectivas, quanto em relação a sua interpretação e percepção das demandas e necessidades do representado. A importância da relação de *accountability* entre representantes informais e seus representados, denominada por Lavallo e Isunza (2010) de dupla face da *accountability* ou o controle dos controladores, é preservada, embora seja difícil a identificação de quem são os constituintes. Nesse caso, os teóricos procuram se afastar de uma visão estática de quem são os representados, que aposta na relação *principal x agent* e na defesa de interesses coesos e expressos no momento eleitoral. De acordo com Saward (2010), a representação deve ser pensada como uma atividade. Tendo em vista que é impossível romper com a distância entre esses dois polos – representante e representado, o conceito de representação deve se beneficiar de uma noção mais dinâmica e plural da política, na qual as questões “quem representa” e “o que está sendo representado” estão, frequentemente, em construção. Nesse sentido, não apenas a definição sobre o que é o “povo” está em disputa, mas também sobre quem é o agente da representação.

Tais sentidos estarão em disputa e devem estar sujeitos ao teste permanente do controle público. Esse controle deve ocorrer por meio da deliberação, justificação pública e de canais permanentes de interação, que são potenciais produtores de sanção simbólica (Peruzzotti, s.i.). Ademais, no caso das instituições formais de representação da sociedade civil brasileiras, a interlocução também ocorre de maneira direta, quando membros das entidades e associações representadas nos conselhos mantém contato com seus membros.

Outra perspectiva teórica que vem contribuindo para se avaliar a legitimidade democrática da sociedade civil é a ideia de sistemas deliberativos. De acordo com essa proposta, é preciso se desvencilhar de uma análise micro e individual dos processos

deliberativos para avaliar a possibilidade de articulação dos diferentes atores e espaços discursivos. Nesse sentido, a *accountability* é compreendida como um processo relacional que se desloca no tempo e no espaço. A legitimidade da deliberação decorre da conjugação dos diferentes minipúblicos entre si e com outros espaços informais e formais. Nesses casos, retira-se as exigências de que todos os espaços de deliberação contenham todos os atributos requeridos para a “boa deliberação” (Parkinson, 2003; Hendriks, 2006). O sistema deliberativo como um todo deve provê-los. Conforme Mendonça (2011) é preciso desterritorializar a deliberação, de modo a pensá-la como um processo diferido no tempo e espreado no espaço, não se conformando em diálogos específicos. Isso permite a compreensão da representação não como uma ação singular de cada indivíduo ou instituição, mas como um sistema complexo e plural – onde emergem várias atividades e esferas de deliberação e abre caminho para um conceito mais realista da política representativa, que possa trabalhar a interação entre pluralidade e unidade, soberania individual e do Estado. Transferindo para a experiência dos conselhos, o controle democrático precisa ser pensado para além da perspectiva individual, do conselheiro, que presta contas e é responsivo às demandas de seus representados, para discutir também o papel desse espaço discursivo e sua interação com outros espaços de representação.

De acordo com Parkinson (2003), a legitimidade dos atores no processo deliberativo, face à ausência de autorização e da presença de *todos* envolvidos, emerge na interseção entre a esfera pública e o Estado e não no interior de diferentes fóruns deliberativos (Ibid., p. 186). Desse modo, os diferentes fóruns são dependentes da comunicação que ocorre na conversa cotidiana, no ativismo e nos diferentes fóruns representativos de tomada de decisão. Ou seja, a atividade representativa está diretamente conectada com práticas de participação e deliberação. Manifestações de protesto e ativismo dos indivíduos podem impulsionar tanto diretamente o Estado, como agências de controle e sociedade organizada de modo a exigir explicações e justificativas. Ao mesmo tempo, a sociedade civil dentro das instituições participativas pode servir ela própria de agência de controle forçando o Estado a informar ou deliberando sobre o cumprimento de determinada orientação política. Situar essas instituições nesta rede ampla pode ajudar a compreender suas possibilidades e limites no processo de prestação de contas e responsividade.

É importante lembrar, por fim, que nem sempre a conexão entre arenas é natural e recíproca (Hendriks, 2006). Nesse sentido, importa avaliar em que medida as instituições participativas e os cidadãos representativos se conectam com outros espaços informais de representação e participação e qual tem sido sua relação com o sistema político, uma vez que o mesmo é responsável pela implementação das decisões.

### **Política de assistência social: conselho e sistema deliberativo**

Os conselhos de políticas públicas são inovações institucionais que passaram a integrar a estrutura do Estado brasileiro a partir de diretrizes constitucionais de participação da sociedade nos processos de formulação e controle (monitoramento e avaliação) de algumas políticas públicas, o que atendeu a uma importante mobilização social que demandava mais interação entre Estado e sociedade nesses processos. Essas áreas possuíam *policies communities* que exerceram forte influência no processo Constituinte que, por sua vez, estabeleceu as bases normativas de reorganização do Estado.

Na década de 1990, diversas áreas de política foram normatizadas e, em decorrência, essas orientações quanto à participação foram institucionalizadas no

formato de conselhos, sendo uma de suas principais características a composição híbrida (Avritzer e Pereira, 2005), envolvendo agentes do Estado e representantes da sociedade civil, com participação variada no número e na diversidade. A Constituição Federal de 1988 também instituiu o formato descentralizado do Estado brasileiro, reconhecendo a autonomia política, administrativa e financeira das unidades subnacionais – estados e municípios – o que gerou a necessidade de se construírem pactos entre os três níveis de gestão para a execução descentralizada de algumas políticas públicas, estabelecendo um novo formato de relação federativa para a definição, o financiamento e a implantação de ações públicas.

Nesse momento de reorganização do Estado brasileiro foi instituído o sistema de seguridade social, que inclui três importantes políticas: previdência, saúde e assistência social. Cada uma delas com trajetória histórica distinta, o que lhes confere graus diferentes de maturidade institucional, organização e mesmo de reconhecimento social. Em comum, a previsão de uma gestão democrática e descentralizada, sustentada na criação de órgãos colegiados compostos por representantes do governo e da sociedade – os conselhos – e na realização de amplos processos de revisão das respectivas políticas – as conferências. Essas deveriam envolver os responsáveis pela implantação das políticas em conjunto com atores sociais e prestadores de serviços para apontarem as prioridades e diretrizes para as áreas. A política de assistência social organizou-se sob a forma de sistema nacional, envolvendo os três níveis de governo.

Esse tipo de organização federativa levou à constituição de novos espaços políticos além dos conselhos e conferências, que respondem (ou procuram responder) a desafios encontrados no processo de implementação das políticas públicas, que agora devem ser pactuadas entre os três entes federados. Foram criadas comissões intergestores, mesas de concertação e grupos de trabalho, para tratar questões específicas do processo de gestão dos sistemas, bem como se estabeleceu um processo de organização dos gestores estaduais e municipais que geraram novas associações civis que congregam esses atores. Também foram organizados alguns fóruns nos níveis estadual e municipal e, mais recentemente, no nível nacional, cujos integrantes são oriundos de organizações da sociedade civil ou indivíduos com algum interesse no tema. Além disso, foi definida uma rede de atendimento, que congrega os prestadores de serviços nas áreas específicas, sejam eles de natureza pública ou privada.

Esses diferentes espaços têm se organizado por meio de regras de funcionamento que decorrem da e se sustentam na deliberação e possibilitam o envolvimento, em graus diferenciados, de um público focado na área da política – a *policy community*. Esse intrincado sistema evidencia a interdependência de espaços e atores que deliberam acerca de uma dada política pública, com possibilidades diferenciadas de ação, de interação e de solução de conflitos e proposição de soluções para problemas públicos. Desse modo, a teoria de sistemas deliberativos parece adequada para tratar da legitimidade da representação nestes distintos espaços.

A noção de *sistema deliberativo* foi primeiramente formulada por Mansbridge (1999), no intuito de destacar as diferentes arenas onde ocorre a deliberação e a possibilidade de que os processos deliberativos atravessassem múltiplas esferas discursivas e públicas. Na sua formulação, as diferentes arenas – formais e informais – têm a mesma relevância política para a deliberação pública, ainda que não tenham a mesma capacidade decisória. Posteriormente a ideia foi retomada por Hendriks (2006), que considera que as instituições e os espaços da vida social não são mutuamente excludentes, mas podem ser articulados no que a autora denomina de *sistema deliberativo integrado*. Esse Sistema seria composto por um conjunto de diferentes esferas discursivas – macro, micro e mistas ou híbridas – onde seria possível o



engajamento de diferentes atores da sociedade e do Estado, de modo diversificado e intensidade variada na deliberação pública.

Para Hendriks (2006), as esferas macro discursivas são espaços informais (como a mobilização de discursos, protestos, ativismo, boicote) que atraem movimentos sociais, redes, ONG, grupos de interesse, corporações, mídia, formadores de opinião e cidadãos. As esferas micro discursivas são formais (como os comitês de especialistas, conferências, comissões de investigação) e integradas por parlamentares, funcionários governamentais, especialistas, juízes. Já as esferas discursivas mistas ou híbridas são espaços formais e informais (como os desenhos deliberativos, seminários públicos, encontros facilitados de cidadãos) nos quais participam um misto de cidadãos, representantes de grupos de interesse, ativistas, especialistas, a mídia, funcionários do governo, parlamentares. Algumas dessas esferas podem ser mais públicas e inclusivas do que outras, mais estruturadas ou menos, ser constituídas por iniciativa do Estado ou da sociedade civil e podem estar conectadas entre si, sendo que o contexto macro pode influenciar os micros, denotando alguma porosidade entre as esferas. O Sistema conecta tanto os atores de micro e macro esferas, como cidadãos que não estão engajados em nenhum desses espaços, assegurando que todos os discursos estejam presentes na deliberação, não necessariamente de forma harmônica entre si.

Essa visão de um sistema deliberativo conta, também, com a contribuição de Goodin (2005; 2008), que observou que a deliberação pode ocorrer num sequenciamento de momentos deliberativos, em que as deliberações de alguns grupos servem como referência para outros, especialmente em subgrupos relacionados a um grupo maior. Nesse sistema de *deliberação delegada*, os procedimentos e padrões deliberativos são diferentes, assim como os comportamentos dos agentes em cada parte e/ou arena do processo de deliberação. Para Bächtiger et al (2009), a abordagem sequencial possibilita apreender a natureza dinâmica dos processos deliberativos e a multidimensionalidade da deliberação. Nessa perspectiva, a articulação entre arenas e atores diversos e dispersos no tempo e no espaço traz diferentes contribuições à deliberação, sendo que a legitimidade dessas arenas reside na capacidade de realizar processos deliberativos públicos e inclusivos, alimentando os debates mais amplos (Parkinson, 2006; Warren, 2007; Mendonça, 2008).

Esses autores trabalham com a ideia de que os diferentes fóruns deliberativos oferecem contribuições importantes para a política pública e sua legitimidade depende da conexão que estabelecem entre si e com instituições do sistema, pois essa articulação permite a construção de um discurso público que circula nas diferentes arenas. A legitimidade das decisões tomadas nessas arenas, portanto, decorre das trocas que ocorrem por meio de processos deliberativos que se encaixam sequencialmente devido às interações sociais. Interessante observar que essa troca de discursos não é, necessariamente, um diálogo, podendo haver conflito entre as arenas, conforme lembram Hendriks (2006) e Thompson (2008). A legitimidade das decisões, portanto, ocorre de forma diferida e difusa e decorre do processo contínuo de interação entre as diferentes arenas, onde estão presentes vários tipos de representantes, ativados por diferentes grupos de representados (Parkinson, 2003).

### *O sistema de assistência social*

O sistema de assistência social brasileiro foi planejado para que as ações dessa área de política sejam realizadas de forma coordenada entre os níveis de governo, de modo a organizar o sistema, evitar duplicidade de ação e gerar atenção socioassistencial dentro de padrões pré-estabelecidos normativamente. Uma vez que o propósito deste

artigo é discutir os espaços de deliberação desse sistema, nos furtaremos de apresentar e analisar os aspectos que tratam da oferta de seus respectivos serviços, ainda que sejam eles os principais conteúdos das deliberações que são realizadas nessas arenas.

Desde sua primeira normatização, em 1993, a assistência social foi planejada como um sistema descentralizado e participativo, sendo os conselhos e as conferências a serem instituídos nos três níveis de governo o principal lócus de expressão da sociedade. Ao longo dos anos, o sistema tornou-se mais complexo: foram instituídos fóruns que congregam os gestores dos três níveis de governo (as Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite) e outros de segmentos específicos da área (trabalhadores, usuários), espaços de articulação de diferentes atores da sociedade civil (os chamados Fóruns de Assistência Social), grupos de trabalho interinstitucionais e associações de gestores estaduais (Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social-CONGEMAS) e municipais em cada estado (Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social COGEMAS), além de um Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS).

Em 2004, essa imbricada trama de arenas foi articulada como um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), visando melhor organizar as ações e definir os papéis e as atribuições dos entes federados, da relação entre eles e das diferentes arenas. O Sistema, regulado posteriormente por uma Norma Operacional (NOB-SUAS), diferencia as instâncias de participação, que possibilitariam à sociedade e aos indivíduos deliberarem sobre questões relacionadas à política e exercerem influência sobre as decisões tomadas em outras arenas; os espaços de deliberação, concebidos no formato de conselhos e conferências, que discutem e decidem diretrizes, proposições e planos para a área; e as arenas de pactuação, em que os diferentes gestores podem produzir acordos que viabilizem a organização e a implantação de ações socioassistenciais articuladas entre os três níveis de governo, respeitando a autonomia dos entes federados. Assim como a área da saúde, também a assistência social tem sido objeto de fortes regulações no âmbito do Executivo e somente em 2011 o Sistema é plenamente regulado, como uma lei federal. Interessante observar que desde sua primeira regulação o Poder Legislativo federal foi um ator relevante no sistema deliberativo, inclusive retardando processos de regulação da área.

O SUAS, portanto, além de pretender instituir um processo articulado e regulado de oferta de serviços, também estabeleceu um Sistema Deliberativo Integrado, nos termos de Hendriks (2006), que se constitui de micro esferas discursivas – o próprio governo, as CIT e CIB, formadas por membros dos diferentes níveis de governo; de macro esfera discursiva – os fóruns, compostos por membros de organizações da sociedade civil e pessoas interessadas no tema, colegiados de gestores estaduais e municipais; e de esferas discursivas mistas – os conselhos e conferências, dos quais participam membros do governo e da sociedade civil. Um Sistema complexo de participação e deliberação, que associa arenas formais e informais e que inclui outros espaços e atores, como as organizações prestadoras de serviços e seus espaços de articulação, as Casas Legislativas que são responsáveis pela aprovação de prioridades quanto a metas e orçamentos para a área na sua esfera de competência, as instituições de ensino e pesquisa e de controle da prática profissional que produzem conhecimento e fiscalizam a atuação dos profissionais da área, dentre outros.

Para além do processo deliberativo que ocorre no interior de cada um desses espaços, envolvendo as diferentes esferas (micro, macro e mista), os momentos deliberativos podem ser sequenciais (Goodin, 2005), como quando se inicia com a formulação de discursos e contra discursos nas organizações sociais, sua expressão e reformulação nos fóruns, a apresentação dessas deliberações ao conselho. Outra

possibilidade é a de envolver apenas as esferas micro e mista, como os grupos de trabalho governamentais que produzem formulações a serem deliberadas na CIB que, por sua vez, envia suas deliberações ao conselho, ou, ainda, envolvendo apenas esferas mistas, como as Conferências, cuja sequência inicia-se com a realização das mesmas em nível local até alcançar o nacional.

O fluxo também pode ser inverso, iniciando-se com processos deliberativos no interior dos conselhos cujas decisões geram deliberações na CIB, no fórum e nas organizações sociais e governamentais. A imbricada interação entre essas esferas deliberativas e suas consequências merece ser mais aprofundada e aponta novas possibilidades de investigação no âmbito teórico e empírico. No entanto, observamos que nos Sistemas estudados o fluxo da deliberação não flui necessariamente de forma linear, por momentos sequenciais que se sucedem, pois há processos deliberativos que podem obstaculizar a participação em outros fóruns ou restringir seu potencial deliberativo, como aponta Côrtes (2009). As consequências para o processo deliberativo dessa imbricada relação/interação entre as arenas não foram tratadas por Goodin, mas espera-se que o desenvolvimento das pesquisas empíricas possa lançar luz nessa dimensão.

Os conselhos de assistência social (CAS) integram esse complexo sistema deliberativo e sua concepção, como arena discursiva, os coloca como espaços híbridos, compostos por representantes do poder público e da sociedade civil (usuários, trabalhadores e prestadores de serviços), observada a paridade entre os dois segmentos. Observa-se que a composição dos conselhos leva em consideração a presença de atores sociais e políticos considerados relevantes para a área, inclusive aqueles que poderiam ser considerados como sub-representados nas arenas políticas formais. Também é possível verificar que, em sua maioria, esses representantes vinculam-se a uma *policy community*, formada por atores sociais e políticos, que compartilha convicções e identidades. Esses atores se articulam no interior e no exterior do Estado (nos três níveis de governo), nas esferas deliberativas formais e informais, de abrangência micro, macro ou mistas, constituindo estreitos laços pessoais e profissionais que se traduzem em amplas redes, exercendo significativa influência na organização e funcionamento da *policy community* (Evans, 1993; Hendriks, 2006).

Esses conselhos são instituídos por Lei, situam-se na estrutura do Estado, têm poder de tomar decisões vinculantes e autonomia no exercício da representação, pois os mandatos dos membros não se subordinam ao poder público. As atribuições dos conselhos são de três naturezas: deliberativa, que diz respeito aos atos decisórios, expressos nas suas Resoluções; propositiva, que trata das recomendações e orientações aos integrantes do Sistema; e de fiscalização, que visa a assegurar o cumprimento dos padrões e das normas legais que organizam a política pública. Essas funções indicam o importante papel desses espaços no Sistema, uma vez que a eles cabe tomar decisões que definem e/ou alteram aspectos importantes da política pública, inclusive a definição de recursos orçamentários e a aprovação da sua aplicação.

No entanto, é bom lembrar que, uma vez que as diferentes esferas discursivas estão entrelaçadas, cada uma delas gera deliberações que se tornam *inputs* para algumas das outras. Assim, os conselhos produzem decisões que impactam o sistema, mas também são impactados por deliberações produzidas em outras esferas e que se refletem na sua estrutura institucional e no seu processo deliberativo. A análise dessas interações será objeto da próxima sessão, que se utiliza de pesquisa realizada com conselheiros.

### **Conselhos e a articulação com outras arenas deliberativas**

A análise do Sistema Deliberativo da Assistência Social mostrou que a articulação não é ocasional ou aleatória (Mendonça, 2013), mas é estabelecida por um conjunto de regras e normas que criam e organizam as instituições de participação e deliberação. O desenho institucional do Sistema é moldado de forma a contribuir para a relação entre os diferentes fóruns – micro, macro e misto. Todavia, apesar das regras e normas serem importantes na conformação dos espaços deliberativos, elas não respondem sozinhas pela possibilidade de articulação e conexão entre as arenas. É preciso avaliar a representatividade dos espaços e sua capacidade de incluir uma pluralidade de discursos e perspectivas a serem representadas e a relação que estabelecem com os distintos atores e espaços do Sistema.

Quanto ao relacionamento representante e representado, instituições participativas podem servir como canais de controle do poder público e indutoras de *accountability* do Estado em relação à sociedade. Igualmente, estão sujeitas ao controle da sociedade e do Estado, devendo informar e justificar publicamente suas ações. Essas características sugerem duas direções na forma de pensar o exercício da representação e do controle público: (i) é preciso avaliar como as instituições participativas brasileiras propõem exercer o controle público das políticas e partilhar suas decisões junto ao Estado e (ii) deve-se atentar para critérios de prestação de contas e relacionamento entre organizações civis e o público mais amplo, a fim de perceber diferentes modalidades de prestação de contas (ALMEIDA, 2011).

Para avaliar a existência de interação entre conselhos e Estado (esfera micro-deliberativa), de maneira a gerar *inputs* para suas decisões, servimo-nos de alguns dados de pesquisa realizada junto a conselhos municipais de assistência social, distribuídos em capitais e cidades de porte médio das regiões Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste<sup>3</sup>. Serão utilizadas entrevistas realizadas com 159 conselheiros.

Dos conselheiros entrevistados, 53,5% consideram que a legitimidade de sua representação decorre de sua experiência na área e do reconhecimento dos seus pares, 13,2% por seu envolvimento com as “causas” da área e 33,3% por ter sido escolhido em processo eleitoral. Os conselheiros destacam diferentes critérios de legitimidade relacionados com o mandato, experiência e trajetória ou com os mecanismos de seleção. Em primeiro lugar, associam sua representatividade à presença de uma afinidade e/ou identidade construída nesta trajetória participativa ou profissional/pessoal. Nesses casos, os atores se remetem à experiência em outras arenas deliberativas (macro ou micro) como forma de explicar a legitimidade de sua atuação na defesa do tema da assistência social.

Desse modo, a própria dinâmica diferenciada de representação nestes espaços parece estar influenciando a concepção de representação legítima destes atores. Se levarmos em consideração a definição de representação substantiva de Pitkin (1967), segundo a qual a representatividade se constrói na presença de um forte vínculo entre representado e representantes e na interação, os conselheiros, em alguma medida, parecem reproduzir este debate. Essa é uma interação que se dá seja durante o processo de representação nos conselhos, seja pela existência de um vínculo anterior que os ligam a determinada comunidade de política ou arena deliberativa ou mesmo ao conjunto das arenas que compõem o sistema do qual o conselho faz parte.

A percepção dos conselheiros sobre sua influência nas deliberações é positiva entre os diferentes segmentos. A maioria considera ser muito (15,1%) ou razoavelmente influente (75,3%), ainda que não haja meios de captar em que medida esta influência

---

<sup>3</sup> Pesquisas “Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil” (financiada pela FINEP) e “Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste”(financiada pela FORD e pelo CNPQ), desenvolvidas no Projeto Democracia Participativa da UFMG. O questionário foi aplicado a todos que se dispuseram a respondê-lo.

possa ter gerado ações efetivas de políticas públicas. No que se refere à conexão dos conselhos com macro arenas deliberativas, a pesquisa apresenta dados tanto da permeabilidade dos conselheiros a *inputs* vindos de fora, quanto dos *outputs* direcionados às entidades e à população (Warren, 2006). Em relação à primeira dimensão, os CMASs reforçam a impressão de que os conselheiros reproduzem a ideia do mandato independente, uma vez que 40% deles declaram votar de acordo com sua opinião. A orientação da entidade é importante para 23% e a orientação do segmento ou categoria mais geral é menor (10%).

É preciso, porém, tomar cuidado para não concluir que há um controle fraco “de baixo para cima” entre representantes e representados devido ao elevado número de pessoas que declararam votar de acordo com sua opinião. Considerando a ideia de *accountability* discursiva, proposta por Warren (2006), uma questão a ser levantada é em que medida “cidadãos representativos” podem ser *accountables* por articular interesses e valores de seus constituintes dentro do corpo deliberativo, ou por apresentar argumentos e razões das decisões que eles tomam em retorno a seus constituintes. No momento de deliberação, nestes colegiados, podem surgir novas informações, ou os indivíduos podem ser constrangidos pelos argumentos de outros, fazendo com que na maioria das vezes votem de acordo com sua opinião. Em que medida essa opinião foi formulada no processo de debate ou expressa apenas sua percepção e conhecimento pessoal é uma questão a ser investigada. Mas a possibilidade de que haja mudança de opinião não deve ser descartada numa proposta deliberativa de representação.

É possível também avaliar a relação entre conselho e entidade a partir da troca de informações entre ambos. Questionados em que medida o segmento ou entidade busca informações sobre a atuação do conselheiro, 26,5% dos usuários e 25,9% dos trabalhadores declararam que a entidade sempre busca informações (53,1%), seguido da opção “às vezes” (26,6%). Por fim, a possibilidade da entidade sugerir assuntos para deliberação nos conselhos pode surgir da prática do conselheiro de discutir a pauta em conjunto. Entre os respondentes, há um percentual elevado de conselheiros que declaram discutir a pauta com a entidade (87,8%).

No que se refere à segunda dimensão, a saber, a prestação de contas que ocorre da parte do conselheiro em direção à entidade e à sociedade (*output accountability*) existem indicadores relevantes. O principal deles refere-se à presença de divulgação das ações do conselho. A maioria dos entrevistados relata divulgar e informar a entidade e o público mais amplo. Nos conselhos, 94% afirmaram divulgar as ações, principalmente, por meio de reuniões onde os assuntos são tratados (49%) ou em reuniões próprias para esse fim (23,2%). A opção de divulgação em meios de comunicação mais amplos (jornais, revistas, rádios, etc.) foi dada no questionário, mas nenhum dos participantes citou essa forma. Seria interessante avaliar em que medida os conselhos, como instituições, vêm se preocupando com este tipo de *accountability* para o público em geral. Nesse sentido, apesar da visão positiva dos conselheiros no que diz respeito ao relacionamento com outros fóruns – principalmente organizações e entidades – ele parece ocorrer mais no interior de uma *policy community*, do que em relação ao debate público mais amplo.

Um último passo em que é preciso avançar na pesquisa qualitativa é a articulação entre as arenas deliberativas, de modo geral, e das arenas mistas com as micro e macro deliberativas, especificamente. A observação desses espaços, em algumas pesquisas, nos possibilitou constatar a existência de uma interação permanente entre as diferentes arenas dos Sistemas e mesmo certa “circulação” de alguns atores entre elas, como nos casos em que membros de organizações da sociedade civil, que compõem a esfera macro (fóruns), passam a ocupar postos em esferas micro (governos).

Também se verifica que há conselhos que têm, em sua composição, representantes oriundos dos colegiados de gestores e de fóruns da sociedade civil, assim como gestores que participam das CIBs e CIT têm assento nos conselhos. Há, ainda, a formação de Grupos de Trabalho ou Mesas de Concertação que são compostas por conselheiros e técnicos dos governos e/ou especialistas, alguns deles membros da academia, e que funcionam por tempo determinado, articulando-se a arenas de deliberação contínua.

Há, também, inúmeras ações que articulam e mobilizam todo o Sistema, desde eventos científicos e/ou culturais até as conferências da área. Esses processos parecem não só fortalecer a *policy community*, mas também criam oportunidades para (re)conhecimento mútuo e geração de confiança, que tendem a aumentar conforme a regularidade com que as trajetórias dos atores se cruzam. Além disso, as funções e/ou competências das diferentes arenas do Sistema, levam-nas a interagir, eventual ou regularmente, como na relação entre CIBs / CIT e conselhos, em que as decisões das Comissões devem ser submetidas à deliberação dos conselhos, ou quando há a necessidade de produção legislativa, em que todo o sistema (ou a maior parte dele) se mobiliza para apoiar ou pressionar o Poder Legislativo em sua função<sup>4</sup>. Essas interações criam as possibilidades de construção de discursos e contra discursos que aproximam pessoas, grupos e organizações, que com eles se identificam e os defendem, nos diferentes espaços pelos quais circulam, e pelos quais se reconhecem.

Essa dinâmica de fluxos diversos e interações de diferentes intensidades, deslocados no tempo e no espaço, incide no processo de seleção dos conselheiros que representam a sociedade civil, que ocorre em assembleias organizadas para este fim, nas conferências ou sob outro formato. Uma vez que o processo de escolha do representante parte da auto-indicação voluntária dentre os que pertencem à *policy community*, seus membros podem escolher, dentre os que se apresentam, aqueles com os quais se identificam e que entendem melhor defender os pontos de vista, as opiniões e os interesses que compartilham. Talvez por isso a maior parte dos pesquisados entendam a legitimidade de sua representação como derivada da experiência, uma vez que ela reflete tanto sua trajetória na área da política como o reconhecimento de seus pares quanto a esse percurso e história.

Todavia, é importante considerar que a representatividade desses espaços não depende exclusivamente do reconhecimento mútuo entre membros de uma *policy community*. Há que se prestar atenção nas formas de inclusão e autorização dos atores, que pode encobrir desigualdades e excluir discursos presentes na esfera pública. Por outro lado, a interação das arenas também possibilita que representantes e representados que integram a *policy community* mantenham contatos (regulares ou eventuais), bem como circulem informações acerca do exercício da representação, o que indica a possibilidade de que essa interação propicie a necessária *accountability* que manteria a legitimidade do mandato ao longo do tempo. Por outro lado, a fidelidade à essa trajetória e experiência parece ser fator relevante para a ocorrência de uma *accountability* simbólica, que mantém vinculados representantes e representados que pertencem a uma mesma *policy community*.

Muito possivelmente a dinâmica de interação das arenas também incide sobre o funcionamento dos espaços e os resultados das deliberações. A posição relativa das arenas no interior do Sistema, suas funções e composição interferem na forma de interação e podem gerar tanto cooperação quanto contestação e conflito, podendo esse chegar ao ponto de gerar bloqueios na etapa anterior ou posterior da deliberação, quando, por exemplo, gestores não referendam decisões do conselho ou CIT / CIBs

---

<sup>4</sup> Exemplo disso foi a aprovação recente da Lei 12435/2011 que dispõe sobre a organização da assistência social no Brasil.

desconsideram o conselho nas suas decisões, interrompendo fluxos deliberativos que precisam ser retomados, muitas vezes envolvendo outras arenas do Sistema, como nos casos em que o Ministério Público é acionado para assegurar a efetividade da deliberação do conselho. Isso nos leva a interpelar a proposta de momentos deliberativos sequenciais de Goodin (2008), pois é possível verificar que os Sistemas em estudo apresentam interações que podem ser simultâneas e mesmo não sequenciais.

### **Considerações preliminares**

A pesquisa nos conselhos de assistência social ajudou a levantar algumas variáveis e indicadores para se avaliar a legitimidade da deliberação e representação nestas arenas em relação à sua posição num sistema complexo e integrado de formulação de políticas públicas. Primeiramente, foi possível notar que a própria percepção de legitimidade dos atores sociais passa por uma referência aos vínculos que mantêm com a sociedade em geral, mas especialmente com suas entidades e organizações e com a área da política pública e a comunidade que a integra. Ademais, é forte a identificação da legitimidade com a existência de um trânsito em outras esferas deliberativas antes de chegarem aos conselhos e mesmo durante sua atuação. Isso pode ser visualizado nos argumentos que situam a representatividade pautada no pertencimento a outras arenas deliberativas e/ou na trajetória e afinidade construída na área. Entretanto, é preciso estar atento para os efeitos contraditórios dessa percepção de legitimidade. Ao mesmo tempo em que estas dimensões da experiência e da circulação dos atores em distintas esferas deliberativas os legitimam perante uma *policy community* e os diferentes espaços do Sistema, elas podem apresentar problemas para a representatividade e pluralidade da representação. Não é negligenciável o fato de que as instituições participativas vêm se tornando espaços pouco fluidos e abertos aos diferentes discursos. Seja pelo fato da autorização envolver um público restrito e estabelecer normas de acesso à vaga que atrelam a representação ao pertencimento a alguma organização. Seja pela baixa interlocução com as esferas macro da sociedade.

Este alerta, porém, não é uma rejeição aos pressupostos da ideia de sistemas deliberativos na compreensão da representação na atualidade. Para além da circulação dos atores e seu reconhecimento dentro de uma *policy community*, o desenho institucional que estrutura o Sistema Único de Assistência Social apresenta-se como potencialmente revelador de formas concretas de interação entre diferentes tipos de arenas deliberativas, cujas funções são muito diferentes entre si, bem como integram atores muito diversificados em suas origens e funções. Por outro lado, essa interação também propicia a construção e o teste de opiniões e de discursos, que passam a integrar e orientar o repertório de ação de muitas das organizações e fóruns que compõem o sistema, inclusive de forma compartilhada entre si. Isso parece ser a base de um tipo de representação em que a legitimidade dos representantes deriva das interações que ocorrem no interior do sistema, que possibilitam que um determinado discurso seja defendido por qualquer um daqueles que compartilham seu conteúdo. Assim, a escolha de um deles para conselheiro pode recair naqueles que são considerados pelos demais como mais apto a defender essas opiniões, mas tendo-se a expectativa de que o conteúdo está previamente definido pelas próprias arenas. Por outro lado, o controle desse representante também ocorre pelas interações que ele permanece mantendo no interior de uma das arenas e na circulação nas demais.

A análise do Sistema Único de Assistência Social sob a perspectiva da teoria deliberativa nos permite identificar contribuições importantes para se pensar a representação da sociedade civil em processos deliberativos complexos, em que

diferentes arenas integram uma *policy community* constituída ao longo do tempo e que constrói discursos, contra-discursos e repertórios de ação próprios. Esses, por sua vez, geram representantes que os defendem nas diferentes arenas e são controlados por aqueles aos quais representam, o que assegura a legitimidade desse processo de representação.

### Referências Bibliográficas

ABERS, R.; KECK, M.E. Práticas Deliberativas: A construção de poder decisório nos comitês de bacia hidrográfica. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 6º, 2007, Campinas. *Anais...*Campinas, Associação Brasileira de Ciência Política, 2007. (Paper).

\_\_\_\_\_. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*. Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan./abr., 2008a.

\_\_\_\_\_. The collective constitution of representative authority in Brazilian river basin Committees. In: CONFERENCE RETHINKING REPRESENTATION: A NORTH SOUTH DIALOGUE, Bellagio, 2008b. *Anais...*Bellagio: Bellagio Study and Conference Center, 2008b. (Paper).

ALMEIDA, D.R. *Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade*. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

\_\_\_\_\_. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 82, p. 45-66, 2013.

ALMEIDA, D.C.R.; CUNHA, E.S. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R.R.C. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 109-124.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes D. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade*. Belo Horizonte, Número Especial. 2005.

AZEVEDO, S.; PRATES, A. A. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo: ANPOCS/Vértice, p. 122-52, 1991.

BÄCHTIGER, A.; SHIKANO, S.; PEDRINI, S.; RYSER, M. Measuring Deliberation 2.0: Standards, Discourse Types, and Sequenzialization. Paper presented at the ECPR General Conference, Potsdam, 5-12 Set., 2009.

CÔRTEZ, S.M.V. *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.



CUNHA, E.S. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 93-128.

DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DRYZEK, J.S.; NIEMEYER, S. Discursive representation. *American Political Science Review*, v. 102, n. 4, p. 481-493, 2008.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. In: *Revista Lua Nova*, nº. 28/29, p.107-156. 1993.

FUKS, M. 2002. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, Renato & FUKS, Mário (orgs.) *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relumbre Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, p. 245-272.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. *Why deliberative democracy?* Princeton, New Jersey: Princeton University, 2004.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, 2v.

HENDRIKS, C.M. Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy. *Political Studies*, v. 54, n.3, pp. 486-508, 2006.

GOODIN, R.E. Sequencing Deliberative Moments. *Acta Politica, International Journal of Political Science*, Houndmills, v. 40, n. 2, p. 182-196, jul 2005.  
\_\_\_\_\_. *Innovating Democracy*. Cambridge University Press, 2008.

LAVALLE, A.G.; CASTELLO, G. Sociedade civil, representação e a dupla face da *accountability*: cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, 2008.

LAVALLE, A.G.; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 21, n. 60, p. 44-66, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 05 jan. 2008.

LAVALLE, A.G.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el controle social*. México: CIESAS, Universidad Veracruzana, 2010, p. 19-82.

MANSBRIDGE, J. Everyday Talk in Deliberative System. In: MACEDO, Stephen (ed.). *Deliberative Politics: essays on democracy and disagreement*. NY: Oxford University Press, 1999. p. 211-239.

MENDONÇA, R.F. Representation and deliberation in civil society. *Brazilian Political Science Review*, v. 2, n. 2, p. 117-37, 2008.

\_\_\_\_\_. Democracia Discursiva: contribuições e dilemas de uma abordagem deliberativa. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7º, 2010, Recife. *Anais...Recife*, Associação Brasileira de Ciência Política, 2010. (Paper).

\_\_\_\_\_. Reconhecimento e (qual?) deliberação. *Opinião Pública*, Campinas, v. 17, n. 1, p. 206-227, jun. 2011.

\_\_\_\_\_. *The conditions and dilemmas of deliberative systems*. In: Paper prepared for the 2013 APSA Annual Meeting. Chicago, August 29th – September 1st, 2013.

THOMPSON, D.F. Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science. In: *Annual Review of Political Science*. Nº. 11, 2008.

PARKINSON, J. *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERUZZOTTI, E. *A política de accountability social na América Latina*. Tradução do original em espanhol de Daniela Mateus de Vasconcelos. Disponível no original em: <[http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability\\_social1.pdf](http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability_social1.pdf)>. Acesso em: 03 de maio de 2011.

PIRES, R.R.C.; CAMBRAIA, A. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 253-304.

PITKIN, H. F. *The concept of representation*. Berkeley and Los Angeles: University of California, 1967.

PLOTKE, D. Representation is democracy. *Constellations*, v. 4, n. 1, p. 19-34, 1997.

ROSANVALLON, P. *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial, 2009.

SANTOS JÚNIOR, O.A., RIBEIRO, L.C.Q.; AZEVEDO, S. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 11-56.

SAWARD, M. Representation and democracy: revisions and possibilities. *Sociology Compass*. v. 2, n.3, p. 1000-1013, may 2008.

\_\_\_\_\_. 2010. *The representative claim*. Oxford: Oxford University.

SINTOMER, I. Du savoir d'usage au métier de citoyen? *Intervention à la journée d'étude du CIERA «Y a-t-il un "savoir citoyen" mobilisable dans la démocratie participative ? »*, Paris, 27 fév. 2006. Disponível em:

<[http://www.adels.org/formations\\_etudes/TextesPicri/SavoirsCitoyens.pdf](http://www.adels.org/formations_etudes/TextesPicri/SavoirsCitoyens.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2010.

URBINATI, N. Representation as advocacy: a study of democratic deliberation. *Political Theory*, v. 28, n. 6, p. 758-786, 2000.

WARREN, M. *Citizen representatives*. Prepared for Designing Democratic Renewal, Sept. 2006. (Paper). Disponível em:

<[http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/user\\_upload/poli\\_sci/Faculty/warren/Citizen\\_Representatives\\_Revised\\_Sept\\_2006.pdf](http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/user_upload/poli_sci/Faculty/warren/Citizen_Representatives_Revised_Sept_2006.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Institutionalizing Deliberative Democracy. In: ROSENBERG, S. *Deliberation, participation and democracy: can the people govern?* New York: Palgrave MacMillan, 2007. p. 272-288.

YOUNG, I.M. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University, 2000.